



Mediterráneo y terrorismo internacional: ¿un nuevo marco para la cooperación?

*Fernando Reinares **

Tema: Este ARI analiza los riesgos y amenazas que el actual terrorismo internacional supone para los países del ámbito euromediterráneo. Tras revisar la cooperación bilateral y multilateral en materia de seguridad interior en ese mismo ámbito geopolítico, realiza una valoración preliminar del Código Euromediterráneo de Conducta sobre Contraterrorismo

Resumen: Diez años después de iniciado lo que se conoce como el Proceso de Barcelona, el entorno euromediterráneo afronta los desafíos de un terrorismo internacional cuyo auge ha tenido lugar precisamente durante ese intervalo de tiempo. Pese a las diferentes percepciones que del terrorismo existen entre las autoridades estatales europeas y las de los demás países implicados en el partenariado euromediterráneo, la coincidencia en interpretar como tales los riesgos y las amenazas que plantea el actual terrorismo internacional está probablemente en los fundamentos de un documento como el Código Euromediterráneo de Conducta sobre Contraterrorismo, emanado de la Cumbre de Barcelona. Pese a que en aspectos de cooperación efectiva remite a iniciativas multilaterales en curso o a la práctica bilateral más institucionalizada, el documento es un texto inédito que condena el terrorismo en cualquiera de sus formas y manifestaciones, proyectando sobre los países mediterráneos extracomunitarios un marco político de referencia para el tratamiento de dicho fenómeno acomodado en sus contenidos y en el discurso al enfoque europeo, en tanto que diferenciado de la aproximación estadounidense

Análisis: Poco antes de que en noviembre de 1995 se creara la Asociación Euromediterránea, más concretamente a lo largo del verano de ese mismo año, se había registrado en París una oleada de atentados terroristas perpetrados por miembros de los Grupos Islámicos Armados (GIA) que se beneficiaron para ello de apoyo financiero procedente de al-Qaeda, estructura terrorista que también intervino en su incipiente articulación organizativa, en la constitución del liderazgo a partir de individuos con experiencia adquirida durante la contienda afgana de los ochenta y en sufragar los medios de propaganda a disposición de los fundamentalistas radicales argelinos. Luego vendrían incidentes tan espectaculares como los de Nairobi y Dar es Salaam en agosto de 1998 y los atentados megaterroristas de Nueva York y Washington en septiembre de 2001, episodios especialmente llamativos y cruentos si se quiere pero concatenados a una larga serie de numerosos actos de terrorismo no ya internacional sino, en atención a sus propósitos y extensión, asimismo globalizado. Ahora bien, ¿qué relación o relaciones cabe establecer entre ese terrorismo global y el espacio euromediterráneo? ¿En qué medida implica riesgos y amenazas para esa región geopolítica del mundo? ¿Cómo inciden los desafíos actuales del terrorismo internacional sobre la cooperación en materia

* Investigador Principal de terrorismo internacional en el Real Instituto Elcano y catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos

de seguridad entre países de las distintas orillas que difieren no sólo por el ámbito civilizatorio al que se adscriben, sino también de acuerdo con sus distintos tipos de régimen político y las disparidades en sus niveles de desarrollo socioeconómico?

Riesgos y amenazas compartidas

Al-Qaeda, sus entidades asociadas y las células que se constituyen inspiradas por los dirigentes de aquella estructura terrorista comparten un mismo objetivo último que en sí mismo afecta ya al ámbito geopolítico euromediterráneo. Su pretensión de unificar políticamente al mundo musulmán, imponiéndole una concepción excluyente y rigorista del credo islámico basada en postulados neosalafistas, supone la constitución de un nuevo califato o suerte de imperio político-religioso que se extendería desde el extremo occidental de la cuenca mediterránea hasta los confines del sudeste asiático, atravesando Oriente Medio y la región del Golfo al igual que Asia central y del sur. Este nuevo califato, tal y como lo ambicionan sus doctrinarios, incluiría no sólo a los países ribereños con una población mayoritariamente musulmana, sino también a los territorios del mismo ámbito donde en el pasado hubo un predominio del islam, como fue Al Andalus. Además de este objetivo último compartido, los distintos grupos y organizaciones adheridos a esa urdimbre del terrorismo internacional que operan en el escenario euromediterráneo tienen su propia agenda nacional o regional, a menudo reorientada hacia lo que se conoce como yihad global tras haber fracasado, en los confines de sus respectivos países árabes de la ribera sur y este, otras tentativas de subvertir el orden existente.

Los riesgos y las amenazas que el actual terrorismo internacional relacionado con el movimiento de la yihad neosalafista global plantea al conjunto de las sociedades europeas, y más concretamente a las ubicadas en su franja meridional, es decir, a parte de lo que los adalides de esa violencia definen como el enemigo lejano, son a la vez de origen interno y externo. Sin embargo, esos riesgos y amenazas de índole terrorista proceden en buena medida de grupos y organizaciones vinculadas con redes norteafricanas de composición multinacional y multiétnica formadas por individuos radicalizados en el propio Magreb o en el seno de comunidades inmigrantes de origen magrebí establecidas en suelo europeo. Entre los que constituyen una preocupación acusada para los gobernantes y servicios de seguridad europeos se encuentran, por ejemplo, el Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM), algunos de cuyos integrantes están implicados en los atentados del 11 de marzo, o el denominado Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), de origen argelino. Ambas organizaciones disponen de tramas a menudo imbricadas entre sí que se han extendido por los dos continentes que delimitan la cuenca mediterránea hacia el norte y el sur, regionalizando a uno y otro lado sus actividades. También suscitan alarma continental elementos del denominado Grupo Islámico Combatiente Libio (GICL) y del Grupo Combatiente Tunecino (GCT), con similares ideologías y genealogías. No menos inquietante es, desde luego, la relocalización hacia el oeste de yihadistas cuyas actividades terroristas, como miembros de la Organización de al-Qaeda para la Guerra Santa en el País de los Dos Ríos o de alguno de sus grupos próximos, que ya mantienen contactos con otros en territorio de la Unión Europea, estaban hasta el momento confinadas a Irak.

Ahora bien, los países con poblaciones mayoritariamente musulmanas que se encuentran al sur y este del Mediterráneo están también afectados por exactamente el mismo terrorismo internacional que desasosiega a los europeos de la ribera norte. Recuérdense incidentes como los de Yerba y Casablanca, o los más recientes de Sharm el Sheij y de Ammán, además de otros tantos acaecidos en Estambul. Jordania y Turquía son precisamente dos países fronterizos con el territorio iraquí, que parece haberse convertido en base para desencadenar operaciones terroristas en esos países limítrofes e incluso más allá. Incidentes y situaciones que, de cualquier manera, constatan cómo al-Qaeda y sus entidades o células afines están interesadas en erosionar la legitimidad e

inducir la desestabilización de los regímenes musulmanes de la zona y al mismo tiempo apropiarse en beneficio de su estrategia de movilización, esto es, como una excusa más para sostener la yihad global, de los agravios que en el conjunto del mundo árabe suscita el conflicto entre palestinos e israelíes. Los estrategas del terrorismo internacional definen aquellos regímenes políticos como el enemigo cercano, al estar liderados por gobernantes a quienes desde el belicoso fundamentalismo neosalafista se acusa de herejes y tiranos, básicamente por no conducirse según una observancia estricta de la *sharia* o ley coránica. En la práctica, sin embargo, esos maniobreros de la guerra santa no reparan en instigar atentados extraordinariamente letales, cuyas víctimas más numerosas suelen corresponder a las propias poblaciones autóctonas que son prevalentemente musulmanas.

Si bien la capacidad que en la actualidad tienen los grupos y las organizaciones del terrorismo internacional que operan en los países del arco meridional de la cuenca mediterránea para quebrar los regímenes políticos establecidos en esa zona es muy limitada, persiste la verosimilitud de recurrentes atentados planificados o espontáneos, según de qué ejecutores se trate. En casos como los de Túnez y Libia, aunque puedan observarse marcadas diferencias entre ambos, la represión ejercida por las autoridades sobre el radicalismo islamista parece haber contenido, al menos por el momento, los niveles de riesgo y amenaza terrorista procedentes de ese sector ideológico, aunque sea muy difícil estimar el potencial de movilización que tendría con otra estructura de oportunidad política. Sin embargo, los actos de terrorismo internacional continúan siendo relativamente frecuentes en Argelia o Egipto, pese a la combinación de respuesta militar y política de reconciliación nacional que se desarrolla en el primero, lo que ha provocado una significativa pero aún poco decisiva escisión en el seno del GSPC, o las recientes iniciativas gubernamentales de reforma adoptadas en el segundo, cuyo impacto sobre una actividad terrorista dirigida preferentemente contra la economía del turismo está aún por estimarse pero no se considera significativa a corto plazo, dado que se trata de una violencia crecientemente difusa y en la que asimismo hay faccionalismo. En Marruecos existe seria preocupación por el peligro que conlleva la extensión que ha registrado en los últimos años el islamismo neosalafista y, por tanto, la posible repetición de atentados como los de Casablanca en 2003, que fueron ejecutados por individuos adscritos al movimiento Assirat al Moustakim.

¿Qué cooperación en seguridad?

Tras el 11 de septiembre y muchos otros atentados cometidos después en países del entorno mediterráneo por grupos ligados al movimiento de la yihad neosalafista global, los desafíos que plantea el terrorismo global se han introducido entre las prioridades de las agendas gubernamentales en esa región geopolítica, generalizándose un incremento tanto de las medidas de seguridad nacional como de la cooperación internacional en la materia, ya sea en el ámbito de la defensa colectiva e incluso con implicación de algunas autoridades magrebíes y otras ajenas a la zona, una ilustración de lo cual es la operación *Active Endeavour*, ya sea en los dominios –crecientemente difuminados, eso sí– de la seguridad interior. Esta última cooperación en asuntos tradicionalmente considerados de seguridad interior, en particular la que tiene lugar entre gobiernos de Estados que pertenecen a la Unión Europea y otros vecinos del mismo espacio geopolítico euromediterráneo, se desarrolla fundamentalmente mediante relaciones bilaterales. Esta es una circunstancia en modo alguno anómala, dados los parámetros de confianza requeridos para el intercambio de información sensible de utilidad para contener y erradicar el terrorismo internacional, pero sí susceptible de que la colaboración registre oscilaciones en su alcance e intensidad, dependiendo de la situación política por la que atravesase una de las dos partes implicadas, especialmente entre los socios del sur y del este, sobre todo cuando los instrumentos para la cooperación o las agencias nacionales de seguridad no se encuentran lo adaptados que convendría y el marco de referencia está poco elaborado o carece de la suficiente predecibilidad.

En ocasiones, por supuesto, se trascienden los confines de ese marco bilateral de cooperación en materia de seguridad interior. Como cuando las autoridades policiales del espacio mediterráneo recurren a los mecanismos que proporciona Interpol. En otro sentido, es también el caso de la asistencia técnica a terceros países, prioritarios en materia antiterrorista, entre ellos algunos del Magreb, que presta la Unión Europea. Igualmente, de la acción colectiva que los Veinticinco desarrollan tanto en sus relaciones con otras organizaciones internacionales a que pertenecen los países vecinos del este y sur mediterráneo, por ejemplo la Liga Árabe o la Unión Africana, como en programas de ayuda externa a los mismos cuyas cláusulas contienen ya disposiciones específicas sobre cooperación antiterrorista o incentivan el diálogo cultural y el buen gobierno para inhibir procesos de radicalización violenta y reclutamiento en las redes del terrorismo internacional. Esto último, en la medida en que alude sobre todo a la democratización de los Estados vecinos del sur y a la promoción de los valores de la tolerancia y el respeto a los derechos humanos, obedece a una interpretación europea sobre las precondiciones que pueden favorecer al terrorismo internacional en esos sistemas políticos que no necesariamente comparten la mayoría de sus elites políticas o incluso de sus habitantes. Antes bien, las primeras suelen quejarse de lo que entienden es un excesivo énfasis en asuntos de seguridad por parte de sus interlocutores europeos y entre los segundos es habitual que el terrorismo internacional se asocie más con disparidades en los estándares de vida y conflictos regionales no resueltos.

De cualquier manera, a fin de acrecentar y mejorar las dimensiones de esta cooperación en materia de seguridad interior dentro del partenariado que implica tanto a países europeos como a sus inmediatos vecinos ribereños del Norte de África y Oriente Medio, adquiere una más que notable importancia el Código Euromediterráneo de Conducta sobre Contraterrorismo, emanado de la Cumbre de Barcelona que se celebró a finales de noviembre de 2005. Se trata, en primer lugar, de un texto inédito en el cual aquellos países se presentan unidos ante el terrorismo, que condenan en cualesquiera formas y manifestaciones, mostrando su determinación a cooperar en línea con resoluciones, convenciones o desarrollos estratégicos de Naciones Unidas, estándares establecidos por el Grupo de Acción Financiera Internacional y modalidades de colaboración bilateral al uso. En segundo lugar, es un documento donde se insiste expresamente en que el terrorismo nunca puede ser justificado y en la necesidad de abordar todas sus causas para erradicarlo a largo plazo, sin asociarlo con nación, cultura o religión alguna. Por último, el documento recoge la voluntad de continuar reduciendo vulnerabilidades y protegiendo a la población, con particular referencia a la aviación civil y la seguridad marítima, intercambiando experiencias de utilidad para minimizar las consecuencias de atentados y proporcionar ayuda a las víctimas. Podría aducirse que este Código Euromediterráneo de Conducta sobre Contraterrorismo adolece de no incluir una definición común de terrorismo y de que no impone obligaciones específicas para una efectiva cooperación internacional. Es cierto que la inexistencia de una definición de terrorismo lo torna algo equívoco, dado que no todos los países entienden de igual modo ese concepto, hasta el punto que entre los gobernantes árabes hay simpatía cuando no patrocinio explícito a determinados grupos y organizaciones listados como terroristas por la Unión Europea, aunque no estén relacionadas con las redes de al-Qaeda.

Sin embargo, el documento opta por despojar la noción de terrorismo de adjetivos o calificaciones, sin que su definitiva redacción fuera contestada por ningún representante oficial en la Cumbre de Barcelona, por mucho que los borradores previos llegaran a ser objeto de acusadas controversias. Al texto subyace, en mi opinión, una inquietud compartida, que lo hace a la postre posible, en relación con las actividades de al-Qaeda y

sus entidades o células afiliadas en la región, que para todos sin excepción, ya se trate de los Estados miembros de la Unión Europea o de los países de las orillas sur y este del Mediterráneo, constituyen una amenaza descrita sin contemplaciones como terrorista. Y precisamente sobre este consenso sustantivo y situacional en la percepción común del terrorismo internacional puede reforzarse la cooperación bilateral en curso y también optimizarse mecanismos multilaterales ya existentes o complementarse con otros en estadio naciente, como los que podrían derivarse de la conferencia que regularmente convoca a los ministros del Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO). En todo caso, el Código Euromediterráneo de Conducta sobre Contraterrorismo no debe interpretarse como algo distinto a lo que es. Se trata de un marco político de referencia hasta ahora desconocido en esa región del mundo cuyos contenidos comprometen a los miembros del partenariado euromediterráneo a reforzar la cooperación internacional en materia antiterrorista de acuerdo con una serie de orientaciones normativas y prácticas. Contribuye así a estructurar el diálogo, dentro de la Asociación Euromediterránea, en un ámbito de creciente importancia como es la cooperación antiterrorista. Además, proyecta sobre los doce países extracomunitarios de dicho partenariado un enfoque sustancialmente europeo de cómo prevenir, contener y erradicar el terrorismo, centrado en la acción policial y la intervención judicial, que no siempre coincide con la aproximación estadounidense, más proclive al uso de medios militares, a la que están más acostumbrados algunos de los gobernantes de la zona que cooperan regularmente con las autoridades norteamericanas. Es pues, un avance significativo en la producción de un marco político común de referencia conceptual y normativa cuyos resultados efectivos, en los términos de cooperación que el texto contempla, habrán de ser evaluados transcurrido un cierto periodo de tiempo.

Conclusión: Si en la Declaración de Barcelona de 1995 apenas se dedicaban unas escuetas frases al problema del terrorismo y de cómo combatirlo, entre otras razones porque el terrorismo internacional que hoy conocemos estaba apenas eclosionando, lo más reseñable diez años después es que, con el Código Euromediterráneo de Conducta sobre Contraterrorismo producido en la Cumbre de Barcelona de 2005, existe ya un marco político de referencia conceptual y normativa, hasta ahora inédito. Contribuye así a estructurar el necesario diálogo en un ámbito de creciente importancia como es la cooperación antiterrorista. Dicho documento está llamado a estimular y acompañar los ulteriores avances que cabe esperar a partir de una cooperación en materia de seguridad interior que ya existe entre miembros del partenariado que incorpora a países comunitarios y extracomunitarios dentro de una misma región geopolítica, pero que debe acrecentarse. Esta cooperación, susceptible de desarrollos influenciados por la determinación expresada en dicho documento y la responsabilidad adquirida por los gobernantes implicados, es principalmente bilateral entre Estados miembros de la Unión Europea y países ubicados en las orillas sur y este de la cuenca mediterránea. Pero la complejidad y extensión del terrorismo global que afecta al conjunto de todos ellos obligaría no sólo a reforzar esa modalidad de colaboración sino también la que se desarrolla en foros multilaterales y mediante los mecanismos asimismo colectivos disponibles para el intercambio multilateral de información. Gracias a ésta se pueden prevenir atentados, dismantelar estructuras terroristas y desbaratar las tramas financieras de los grupos y las organizaciones que se desenvuelven en el inmediato entorno mediterráneo. Grupos y organizaciones que asimismo tienden a desplazarse hacia sus respectivas áreas contiguas y mantienen conexiones con otros nodos de las redes del terrorismo global.

Fernando Reinares

Investigador Principal de terrorismo internacional en el Real Instituto Elcano y catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos